

重庆市高新区 农转非人员就业问题研究

万吉明, 林海

(重庆市人民政府 对外联络办公室, 重庆 400015)

摘要:在城市化进程中,大量农民将失去土地,进入城市生活。失地农民进入城市后面面临的一个最大的问题,就是就业十分困难。这使得失地农民转非后收入水平下降,不能实现安居乐业,给社会稳定带来一定的负面影响。本文以重庆高新区的调查为例,对失地农民就业的现状、存在的问题进行分析的基础上,提出了提高就业率的对策措施。对于全市解决失地农民就业问题具有现实指导意义。

关键词:城市化;重庆高新区;就业;对策

中图分类号:F304.6

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2004)05-0012-03

Research on Employment of the Agricultural People to be Given Non-agricultural Status in Chongqing High-tech Zone

WAN Ji-ming, LIN Hai

(Foreign Liaison Office of Chongqing Municipal Government, Chongqing 400015, China)

Abstract: In the process of urbanization, a large amount of farmers would lose their farmlands and begin their urban life. The greatest problem that those countrymen would encounter is the difficulties in finding a job, which would consequently lead to decrease in average revenue level of these new urban residents, fail to provide them a comfortable life and have a considerably negative impact on social stability. With an example about the investigation in Chongqing High-tech Zone and based on analysis of current situations and existing problems concerning the employment of those peasants who lose their farmlands, this article suggests some countermeasures to increase employment rate, which would be of realistic and directive significance to municipally solving the problem of unemployment of those farmers without farmlands.

Key words: urbanization; Chongqing high-tech zone; employment; countermeasure

土地历来是农民的生存之本、保障之源。由于我国农业的现代化水平很低,农民对土地的依赖性更强。农民一旦失去了土地,就失去了生计。因此,在城市化进程中,妥善解决失地农民的就业问题,是失地农民安居乐业、实现社会稳定的重要保障。

一、重庆市高新区农转非劳动力就业安置现状

(一)农转非人员中的劳动力状况以及就业安置

据调查,从1998年至2003年,重庆市高新区各街镇共安置农转非人员28574人,其中男(16-50岁)女(16-40岁)劳动力14703人,占51.46%。如果加上农转非人员中男性51-59岁、女性41-54岁人员,需要就业安置的人数在16000人以上。高新区农转非人员中的劳动力状况如表1。

目前,重庆市高新区对农转非人员的安置以自谋职业成

主要形式。例如石桥镇2002年和2003年共安置农转非劳动

表1 重庆市高新区农转非人员中的劳动力状况

	农转非总数	劳动力数	劳动力占比
石桥铺街道	2 104	1 197	56.89
石 桥 镇	8 322	4 178	50.20
人 和 镇	8 067	4 112	50.97
大竹林镇	10 081	5 216	51.74
合 计	28 574	14 703	51.46

力1011人,其中自谋职业482人,占47.68%;人和镇1998—2003年共安置农转非劳动力17398人,其中自谋职业13125人,占75.44%;石桥铺街道1998—2003年共安置农转非劳动

* 收稿日期:2004-05-20

作者简介:万吉明(1963-),男,四川岳池人,重庆市人民政府对外联络办公室,主要从事社会学研究。

力 460 人,其中自谋职业 349 人,占 75.87%;大竹林镇安置的农转非劳动力,基本上也都是自谋职业。而由于农转非人员文化素质低、技术单一,加上就业培训力度不大,因此,农转非人员的就业问题相当突出。

总之,高新区农转非劳动力就业安置情况不容乐观,大量失地农民的再就业问题亟待解决。

(二)低就业率对农转非家庭生活及社会造成负面影响

高新区农转非劳动力就业率较低,直接影响着农转非家庭的收入,从而造成生活水平普遍下降(见表 2)。

表 2 农转非前后收入变化情况

	转非前人均 纯收入(元)	转非后人均 纯收入(元)	收入增长
石桥铺街道	2 600	2 100	- 19.23%
石 桥 镇	3 971.83	—	—
人 和 镇	2 583.67	2 593.83	+ 0.39%
大竹林镇	2 649.50	2 556.83	- 3.50%

从表 2 可见,农转非以后,由于就业率低,已经造成转非家庭人均纯收入减少。在全区 3 镇 1 街中,除人和镇基本持平、略有增加之外,石桥铺街道人均纯收入由转非前的 2 600 元下降到 2 100 元,仅相当于 1998 年的水平,由“基本小康”倒退到了“温饱”;大竹林镇转非后人均纯收入年年下降,2000 年下降幅度达 5.06%,转非后 6 年平均人均纯收入还低于 2001 年的水平。在收入下降的情况下,许多转非家庭靠吃老本生活,先期转非的一些家庭生活开始出现困难,有的已经陷入贫困。如不尽快解决其就业问题,可能成为新的城市贫民。成为社会不稳定因素。

二、高新区农转非的特点

高新区地处重庆主城区,在产业布局上以发展高新技术产业为主。这就决定了高新区在安置农转非人员就业方面,

有不同于其他地区的特点:

一是农转非安置在时间上相对集中。由于地处主城区,城市建设征地首当其冲,且在短短几年内要全部征用,这就必然造成农转非人员就业安置在时间上相对集中,安置工作的难度较大。

二是农转非人员素质与当地产业要求不相适应的矛盾特别突出。高新区是市规划建设的以现代高科技产业为主导的产业区,这就决定了该区产业吸纳劳动力在素质方面有较高的要求。而农转非人员的文化素质和技术水平较低,很难适应高新技术产业的需要。这就决定了高新区解决农转非人员的就业问题,不能完全走在本地发展劳动密集型产业的老路,需要拓宽思路,寻求多渠道安置就业的新路子。

三是高新区的农民是“城市农民”,生活比较富裕。在高新区,石桥镇早已“富冠渝州”,其农民生活水平已经超过城市居民;即使是人和镇和大竹林镇,在全市农村中也处于中等偏上水平。因此,如果转非后不及时安置就业,就可能造成转非家庭生活水平的下降,从而引发社会问题。

四是农转非人员的择业、就业观念较为落后。由于地处主城区,高新区的农转非人员比远郊农民富裕,其中很多家庭长期靠出租房屋维持生计,成为所谓“食利者阶层”,养成了懒散的作风,大事做不来、小事不愿做,也很少有人到外地打工,择业、就业观念较为陈旧。这也给农转非人员就业安置增加了困难。以上四个特点,使高新区农转非人员的就业安置远远难于其他区县。

三、高新区农转非人员就业安置存在的主要问题

(一)农转非人员素质低、技能单一

农转非人员就业难,主要是因为文化程度低(见表 3),就业适应能力差。

表 3 高新区人口文化素质情况统计

项目地区	小学及以下		初 中		高 中		技校、中专		大专以上	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
石桥铺街道	683	60.87	303	27.01	120	10.70	6	0.53	10	0.89
石桥镇	3 706	44.53	3 265	39.23	1 078	12.95	115	1.38	158	1.91
人和镇	3 691	45.75	3 174	39.35	763	9.46	192	2.38	247	3.06
大竹林镇	6 500	64.47	3 023	29.98	530	5.25	13	0.12	15	0.13

从表 3 可见,高新区绝大多数人口文化程度在初中及初中以下,石桥铺、石桥镇、人和镇和大竹林镇初中及以下人员比例分别为 87.88%、83.76%、85.10% 和 94.45%,而现在用人单位大都要求高中以上,这是造成农转非人员就业困难的主要原因。同时,农转非人员转非前大都从事第一产业(人和镇从事第一产业的占 73.4%),除了种地之外别无所长,技术过于单一,很难适应从事非农产业的需要;高新区产业布局要求高,能够提供的劳动密集型就业岗位极其有限,就使得农转非人员的就业问题成为一大难题。

(二)失业保障体系不健全

如前所述,高新区农转非是在社会保障体系不健全的条

件下展开的。特别是由于失业保障体系不健全,农转非人员在失去土地之后、实现再就业之前,其基本生活缺乏社会保障,这也在一定程度上加大了就业安置的紧迫性。

(三)为农转非人员开拓就业门路的工作缺乏力度

高新区受产业布局的限制,解决农转非人员的就业问题比较困难,但只要认真去做,就业门路还是比较多的。例如,在城市综合维护中,城市绿化、城市保洁、社区管理和服、家政服务等等,还是可以发掘不少就业岗位的。而目前在这方面工作的力度还不够,应大大加强。

(四)就业培训滞后

农转非人员文化水平低,技术单一,故要实现再就业必

须经过培训。事实证明,凡是培训搞得好的,都能实现再就业。例如,石桥镇近年来花了1.8万元,对551名农转非人员进行培训,全部实现再就业;人和镇培训215人,实现再就业188人,占参加培训人数的87.44%;大竹林镇培训275人,百分之百实现再就业。但从总的来看,无论从培训的数量还是质量方面,都还存在很大差距。原因一是培训经费不落实;二是培训与就业结合得不紧,如石桥铺街道培训131人,无一实现再就业,致使农转非人员参加培训的积极性不高;三是订单式培训基本上还没有展开。

(五)鼓励农转非人员自谋职业和企业吸纳农转非人员的政策滞后

目前政府在鼓励城市下岗职工自主就业和鼓励企业吸纳下岗人员方面有一整套政策,但在鼓励农转非人员自谋职业、自主创业以及鼓励企业吸纳农转非人员方面,却没有相应的政策,这是不公平的。要出台相应的政策,明确规定农转非人员自谋职业、自主创业,吸纳农转非人员的企业,享受与城镇下岗职工同等优惠的政策。

四、提高农转非人员就业率的对策

(一)建立农转非人员就业专项资金,实施再就业援助

建立促进农转非人员就业专项资金,主要用于社会保险补贴、岗位补贴、小额贷款和贴息、职业技能培训、再就业补贴等专项支出。并筹集失业职工小额贷款担保基金的担保基金。担保基金规模将根据《失业证》和《就业援助证》情况统一安排。担保基金总额不低于300万元,以后年度将根据财政状况、担保机构代偿情况及失业职工变化情况及时调整和补充担保基金规模。并对征地农转非后失业登记的大龄失业人员(男50-59周岁,女40-54周岁),有正常劳动能力、初中文化以下、无技术特长,有求职愿望的,列为“就业援助”对象,可申领《就业援助证》,凭证享受就业援助有关政策。政府投资开发的公益性岗位,应优先安排持有《就业援助证》的就业困难人员。

(二)完善就业服务体系和失业保障体系

在街道(镇)和社区建立劳动保障基层工作网络,加强对失业人员的管理和服务;对失业人员提供免费职业指导、职业介绍和再就业培训;建立和完善劳动就业信息网络,实现信息互通和共享。

国家应通过立法,由政府负责建立基金,对非因本人意愿中断就业而失去工资收入的劳动者提供一定时期的物质帮助及再就业服务。针对农转非人员予以办理失业登记并领取失业保障金,以解决就业前的生活问题。

(三)加强就业培训

加大农转非人员职业技能培训的力度,做好技能培训的登记工作。农转非人员在进行失业登记时,同时填报《失业人员职业技能培训登记表》。根据其职业素质,就业状况和劳动力市场供需状况,分期分批对其普遍进行一次免费职业技能培训或转岗培训。

就业培训承办单位(学校)要切实将培训与就业挂起钩

来,努力提高培训人员的就业率。对就业率高的培训单位(学校)予以奖励;就业率低于70%的,取消其培训资格。

建立职业资格证书和《就业证》双证就业准入制度。职业介绍(所)不得招用、推荐无相应职业资格证书的人员就业;劳动者求职必须具备相应的职业资格证书;用人单位招用技术工种必须从取得具有相应的职业资格证书的人员中录用,对招用无相应职业资格证书的人员从事技术工种工作的,必须先进行职业资格培训,待取得职业资格证书后再上岗。

(四)鼓励农转非失业人员自谋职业和自主创业

要制定各种优惠政策,鼓励农转非人员自谋职业和自主创业。农转非人员创办公司制企业的,注册资本在50万元以下,一次性投入有困难的,可允许其分次注入;简化审批程序和相关手续,提供相关便利;除国家限制行业外,3年内免征营业税、城市维护建设税、教育费附加和所得税;免收属于管理类、登记类、证照类的各项行政事业性收费。各类中介机构按最低标准收取服务费;对自谋职业和自主创业的农转非人员提供小额担保贷款;在符合城市规划的前提下,统筹解决经营场地。

(五)完善土地征用政策

十届人大二次会议通过的《中华人民共和国宪法》第十条规定:“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有”。政府在土地转让中,要充分尊重土地所有者的意愿,保障土地所有者的合法权益。在征用土地的时候,给村镇留一部分可用于开发的土地,主要用于发展安置农转非人员就业的劳动密集型产业;也可以用土地入股,吸引外地企业投资劳动密集型产业。将“用地”与“用人”适当挂钩,明确规定用地单位安置农转非人员就业的责任。

(六)加强劳动力市场建设,多渠道增加就业岗位

加强以区劳务市场为核心的劳动力市场建设,形成区劳务市场——街镇劳务市场——社区劳动服务站劳动力市场体系。规范个体劳动中介服务市场,打击各种乱收费和欺诈行为。高新技术产业区在发展高新技术产业的同时,也应该适当发展劳动密集型产业,如发展汽车零部件的生产和现代物流业中的仓储、搬运,还有社区服务业,家政服务业等等,以增加适宜农转非人员的就业岗位。此外,认真总结部分农转非人员到外地承包土地、从事农业的经验,由政府出面与有关地区联系,有计划地组织农转非人员异地办农业产业。

(七)建立农转非人员再就业政策支持体系

农转非人员就业政策支持体系,应包括以下6个方面的政策:(1)征地农转非人员自谋职业优惠政策;(2)企业吸纳农转非人员的优惠政策;(3)对就业困难人员实施就业援助政策;(4)就业服务政策;(5)财政投入政策;(6)社区平台政策。

参考文献:

- [1]陈悦,重庆高新技术产业开发区人口及劳动就业研究[J].重庆大学学报社科版,1999,5(4):12-17.
- [2]田代贵,刘发成,重庆高新区社会事务管理现状及改革模式[J].重庆大学学报社科版,2000,6(2):12-18.